



**Referência:** Processo GDOC nº 599/2025 – SEGEP

**Interessado:** SEGEP

Secretaria Executiva de Desoneração e Parcerias

Secretaria Executiva da Coordenação Geral de  
Licitações

**Assunto:** Consulta sobre a modalidade licitatória e critério de julgamento em concessão onerosa de espaço público para exploração comercial.

### **PARECER nº 142/2025**

Concessão onerosa de espaço público para exploração comercial. Licitação. Possibilidade de realização de pregão, com critério de julgamento da melhor oferta (maior lance).

#### **1. RELATÓRIO E DELIMITAÇÃO DO OBJETO DA CONSULTA**

A GGL, mediante OFÍCIO N° 25/2025 – CGL/SEGEP, consultou esta Procuradoria-Geral acerca de qual seria a modalidade licitatória e o critério de julgamento mais adequado para uma licitação cujo objeto consiste na “concessão onerosa de uso de espaço público para fins de exploração comercial”.

Relata a consulente em seu expediente que a área demandante, Secretaria Executiva de Desoneração e Parcerias, no termo de referência submetido à CGL aponta o pregão como modalidade de licitação, bem assim o maior valor de outorga como critério de julgamento num modo de disputa aberto.

A consulente por sua vez, dadas as peculiaridades do certame que pressupõe o fornecimento pela licitante vencedora de uma série de



equipamentos em favor da municipalidade (abrigos de ônibus, relógios informativos, placas de rua etc), sem nenhum ônus para esta e com a possibilidade da utilização destes equipamentos para exploração comercial mediante remuneração ao município, solicita orientação quanto à modalidade de licitação e o critério de julgamento mais apropriado.

De plano, ressalto que a análise da melhor adequação de determinada modalidade de licitação está inserida na conveniência e oportunidade do gestor público, razão pela qual este parecer se limitará ao exame da legalidade da adoção do pregão, tal qual sugerido pelo Secretário Executivo de Desoneração e Parcerias.

Esta é a síntese da consulta.

---

## **2. FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA**

### **2.1. Da aplicação da Lei nº 14.133/2021 – o Princípio da Economicidade e o uso do Pregão - Precedentes**

Para melhor elucidação do tema, convém avaliar inicialmente qual o propósito almejado com o processo em questão.

Da análise do TR anexo ao GDOC, observa-se que é presente a necessidade de prover o Município de equipamentos capazes de atender às necessidades dos munícipes no quesito mobilidade e sinalização urbana, e que notoriamente os equipamentos que hoje deveriam atender a estas necessidades não estão presentes em quantidade, tampouco qualidade, adequadas.

Nesta seara, a Secretaria Executiva proponente do certame arremata suas justificativas na seguinte forma:

Saliente-se que com a presente contratação ainda se busca agregar ao atendimento da necessidade do munícipe, a desoneração do erário ao passo que o vultoso investimento necessário a entregar o conforto e a eficiência ao munícipe será de responsabilidade do concessionário detentor da outorga onerosa. Ficará, ainda, a cargo da concessionária a manutenção de todos os equipamentos objeto do certame. Por fim, e não menos importante, a possibilidade de exploração comercial agregada a estes equipamentos servirá como fonte de receita não tributária para o município durante todo o contrato, ao passo que, como será



visto a seguir, o critério de escolha do fornecedor será aquele que pagar a maior outorga, assim considerada a maior verba percentual incidente sobre o faturamento bruto da concessionária com a exploração comercial dos equipamentos.

Indubitável, pois, que a sistemática proposta vem ao encontro das técnicas modernas de gestão pública, ainda alcançando os objetivos insculpidos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, notadamente o princípio da eficiência, e, corolário deste, o princípio da economicidade previsto na Lei nº 14.133/2021.

A Lei Geral de Licitações é aplicável ao certame, como se observa de seu art. 2º, IV.

A eventual polêmica sobre a possibilidade de se utilizar o pregão como modalidade de licitação, bem assim a maior oferta como critério de julgamento, decorre da forma pouco assertiva com a qual o legislador tratou processos licitatórios que, a exemplo do que é objeto da consulta, tenham como razão de ser a obtenção de valores pelo poder público na condição de licitante.

Em que pese a ausência de assertividade, se faz parte do escopo da Lei 14.133/2021 processos de concessão de uso de bens públicos e se o objetivo da administração em um processo de licitação é a busca da proposta mais vantajosa à administração pública contratante, naturalmente que o intérprete deve se socorrer do modelo de hermenêutica que venha ao encontro dos objetivos do processo de licitação.

O Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, que estabelece a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, é claro em seu art. 22, quando modela a forma de interpretação de normas sobre gestão pública, ao indicar o que deve ser considerado pelo intérprete, vejamos:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

Ora, se o desafio do gestor é prover o Município de condições eficientes para se desincumbir do seu ônus de prestar o serviço público e, nesta toada, se os recursos necessários para este ensejo muita das vezes são escassos, é necessário que o gestor público tenha em mãos ferramentas como as propostas



neste certame, em que se estimula a iniciativa privada a investir em mobiliário urbano e ainda se busca contrapartida financeira em favor da administração pública.

A discussão acerca da possibilidade de uso do pregão já foi objeto de exame de outros entes estatais, bem assim já está devidamente sedimentada na jurisprudência do TCU, como mencionado inclusive pela Secretaria Executiva de Desoneração e Parcerias no Termo de Referência proposto.

Em recente exame realizado já sob a égide da nova lei geral de licitações, o TCE do Paraná<sup>1</sup> examinou de forma profunda a questão, tendo o voto condutor concluído do Exmo. Conselheiro Durval Amaral, a figura do pregão por maior lance, negativo ou invertido, encontra integral suporte na sólida jurisprudência sobre o tema, que definiu, ao longo dos anos, conceitos, hipóteses e condicionantes para a sua correta estruturação e implementação nos casos práticos pertinentes.

Como dito, em que pese se tratar de ferramenta que vem acudir o princípio da eficiência, não há ainda o esforço legislativo específico para reger licitações que tratam de obtenção de receita pelo ente público. O Conselheiro Durval em seu voto fez a mesma constatação.

Ele frisou que licitação na modalidade pregão, com critério de julgamento na maior oferta ou maior lance, não constitui utilização de critério de julgamento não previsto por lei, mas, sim, a utilização do critério legalmente estabelecido e plenamente adequado ao objeto do certame, com a utilização do instrumento legal mais especialmente pertinente para os objetivos da administração.

O relator destacou que a adoção do pregão para a concessão de uso de bens públicos é viável porque concretiza os princípios da eficiência, isonomia, impessoalidade e moralidade, dentre outros. Salientou que a adoção do critério de julgamento pela maior oferta, em lances sucessivos, é a adequada aplicação da lei ao caso concreto, com ajuste à natureza do objeto do certame, o que assegura a escolha da proposta mais vantajosa para a administração.

Observe-se que quando a lei 14.133/2021 define o pregão como modalidade obrigatória para a aquisição de bens e serviços, isso não deve ser

---

<sup>1</sup> <https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/consulta-e-possivel-usar-pregao-negativo-na-licitacao-de-concessao-de-bem-publico/10631/N>



interpretado como vedação à utilização da modalidade para outros objetos.

Os professores Luiz Blanchet e Fernanda Garrido<sup>2</sup> interpretam que a definição da modalidade de pregão é bem mais ampla tendo em vista a fundamentada jurisprudência e doutrina que outrora avaliaram conceito semelhante ao constante no estatuto federal de licitações e contratos administrativos em vigor:

Da leitura do artigo 6º, inciso XLI pode-se interpretar que o pregão pode ser realizado para outros objetos, que não sejam bens e serviços comuns. Neste caso, a realização da modalidade licitatória pregão seria admitida facultativamente e os critérios de julgamento poderiam ser os outros previstos no artigo 33 da Lei 14.133/21, a saber: melhor técnica ou conteúdo artístico, técnica e preço, maior lance ou maior retorno econômico.

Não se tem uma solução a apontar neste instante, mas é preciso registrar que a norma abre espaço a uma possibilidade até mesmo mais ampla ainda do que o próprio enquadramento do objeto do certame no conceito de bens e de serviços comuns. E observe que precedente há, já que a concessão de direito real de uso não é bem, não é serviço, nem compra, mas algo específico destacado da própria regra, conforme se observa do próprio art. 2º, inciso I, da lei nº 14.133/2021.

O *leading case* no TCU, que vem inspirando e pautando todos os estudos a respeito do tema há mais de uma década é o Acórdão 2844/2010 – Plenário, assim ementado:

REPRESENTAÇÃO. CONCESSÃO DE USO DE ÁREAS  
COMERCIAIS DE AEROPORTOS. LICITAÇÃO POR  
MEIO DE PREGÃO. CONHECIMENTO.  
IMPROCEDÊNCIA. - É plenamente legal a utilização da

---

<sup>2</sup> <https://portal.sollicita.com.br/Noticia/19566/a-lei-14.133%2F21-e-o-fim-do-preg%C3%A3o>  
Avenida Presidente Vargas, 413 - Campina - CEP: 66015-052 Belém - Pará



modalidade pregão para licitação destinada à outorga de concessões de uso de áreas comerciais em aeroportos. - A atividade da Infraero, ao estabelecer o pregão, para a licitação de concessões de uso de áreas comerciais nos aeroportos brasileiros, encontra respaldo na legislação e atende plenamente o interesse público.

Convém trazer à baila sutis excertos do acórdão, para que se sedimente que a situação guarda estrita relação com a situação ora examinada:

## II - DA REPRESENTAÇÃO

3. Em resposta, foram encaminhados pelo Procurador Chefe Regional, Sr. Fábio Luís de Araújo Rodrigues, os documentos de fls. 89/99, após ter deferido (fl. 87) seu pedido de prorrogação de prazo à fl. 86, justificando tal pleito em razão da "recente mudança na configuração da INFRAERO em sua Regional São Paulo, com a atual subordinação da Superintendência da INFRAERO em Guarulhos à Regional", o que, segundo ele, uma série de documentos precisaram ser trasladados de uma dependência à outra, o que acabou prejudicando o acesso à documentação requerida.

...

5. Quanto ao uso do Pregão como modalidade de licitação, o ilustre Procurador rechaça o entendimento esposado na instrução de fls. 75/79, onde consta que a concessão de uso de área, objeto do presente certame, não se coaduna aos dizeres da Lei 10520/2002, segundo a qual o pregão se destina à aquisição de bens e serviços comuns.

6. Defende que a INFRAERO, "corporativamente, possui elementos tanto de índole legal, quanto de conveniência e oportunidade para a utilização desta modalidade de licitação, sobretudo diante da flagrante influência do Direito Aeronáutico nas licitações para concessão de uso de área aeroportuária para fins comerciais.



6.1. O Direito Aeronáutico no Brasil tem como principal diploma jurídico a Lei nº 7.565/1986, o Código Brasileiro de Aeronáutica, que em seu art. 1º dispõe:

Art. 1º. O Direito Aeronáutico é regulado por Tratados, Convenções e Atos Internacionais de que o Brasil seja parte, por este Código e pela legislação complementar".

6.2. E continua, "Sobre a utilização das áreas aeroportuárias, no art. 39 do CBA encontramos as diversas possibilidades de uso, para em seu último inciso encontrarmos a exploração comercial das áreas:

Art. 39. Os aeroportos compreendem áreas destinadas:

I - à sua própria administração;

II - ao pouso, decolagem, manobra e estacionamento de aeronaves;

(.....)

IX - ao comércio apropriado para aeroporto".

Art. 41. O funcionamento de estabelecimentos empresariais nas áreas aeroportuárias de que trata o art. 39, IX, depende de autorização da autoridade aeroportuária, com exclusão de qualquer outra, e deverá ser ininterrupto durante as 24 (vinte e quatro) horas de todos os dias, salvo determinação em contrário da administração do aeroporto.

Parágrafo único: A utilização das áreas aeroportuárias no caso deste artigo sujeita-se à licitação prévia, na forma de regulamentação baixada pelo Poder Executivo.

6.3. E acrescenta:

Historicamente o Poder Executivo atuara de forma modestíssima acerca desta questão, sem ter se desincumbido de seu ônus imposto pelo CBA de forma adequada. Tal omissão acabou colaborando para a extrema dificuldade na gestão aeroportuária por parte da INFRAERO, sobretudo no que se refere ao seu dever de explorar comercialmente os aeroportos.



Diante da omissão do Poder Executivo, a INFRAERO acabou utilizando a legislação existente, qual seja, desde 1993 a Lei 8.666 e as demais normativas regentes dos certames licitatórios, como dispositivos regulatórios das licitações para concessão de uso de área.

#### 6.4. E conclui:

Ocorre que, em 26 de junho de 2009 foi aprovado por meio da Portaria Normativa nº 935/MD do Ministério da Defesa, o Regulamento de Licitação e Contratos da INFRAERO, regulamento este que veio ao encontro da necessidade de regulação mais específica das contratações no âmbito da INFRAERO, sobretudo diante do quase vazio legal acerca das contratações que visavam a geração de receita, especialmente as concessões de uso de área para fins comerciais.

O dito regulamento, anexo à Portaria mencionada, prevê de forma expressa a possibilidade do uso do Pregão para as concessões de uso de área em seu art. 31, § 13, esclarecendo ainda em seu art. 95, § 6º que no caso das licitações onde o objeto é a concessão de uso de área e instalações aeroportuárias, os lances devem ser crescentes e sucessivos.

Ora a razão do critério de julgamento ser a maior oferta é cristalina: tendo em vista o dever da INFRAERO, insculpido no art. 2º de sua Lei de Criação (Lei 5862/72), de explorar comercial e industrialmente a infra-estrutura aeroportuária, os espaços aeroportuários quando tem seu uso concedido devem gerar a maior receita possível. Tal medida, além de ir ao encontro da Lei citada, também se amolda feito luva ao princípio constitucional da eficiência.

Se, sob a ótica da consultoria citada, o fato da Lei 10520 ou o Decreto 3.555/2000 associarem o pregão ao menor preço impediria o uso da modalidade para concessões, onde se busca a maior oferta, com o permissivo legal do



art. 41, § único do CBA, associado à previsão no Regulamento de Licitações e Contratos da INFRAERO, norma esta emanada do Poder Executivo, como preconiza o CBA, da apresentação de lances crescentes quando se trata de concessão de uso de área, tal obstáculo resta superado.

A cada dia que passa a procura de particulares, empresas privadas, por áreas aeroportuárias para desenvolverem seus negócios vem aumentando. Nas modalidades de licitação onde não se pode dar lance, a INFRAERO acaba sendo obrigada a se satisfazer com um preço mensal que se apresenta uma rodada de exame de propostas.

Com o uso de Pregão a competitividade atinge patamares maiores, à medida que os licitantes presentes à disputa acabam tendo a possibilidade de, sucessivamente, irem cobrindo as propostas dos rivais, o que acaba fazendo as receitas alcançarem elevados patamares.

Argumentar que o Pregão só aplicar-se-ia a contratações onde se busca o menor preço é no mínimo fechar os olhos para a plenitude do interesse público

Observe-se que àquela altura o enfrentamento sobre o tema residia na busca da estatal em convencer o órgão de controle que o atendimento do interesse público naquele caso residia em obter o maior lance em um processo de concessão de uso de área e que o pregão acudiria de forma exata a este interesse ao passo que permitira a sucessão de lances entre os concorrentes.

A partir daí, observa-se o convencimento do relator com a tese:

10. No Voto condutor do [Acórdão 3042/2008-TCU-Plenário](#), Sessão de 10/12/2008, o Ministro-Relator proferiu voto visando responder a consulta formulada pelo Exmo. Ministro de Estado da Previdência Social acerca da possível inovação no "*modus operandi*" do procedimento licitatório, qual seja, a possibilidade de se utilizar a modalidade pregão com tipo maior preço, para registro



formal de preços, visando à alienação da "folha de pagamento da Previdência Social", levando-se em consideração a política pública do governo federal no sentido de manter ou ampliar a atual rede de pagamento aos beneficiários.

10.1. Em resposta, argumenta: *"22. Entendo que a resposta deve ser afirmativa. O fato de não estar previsto no regulamento do pregão o tipo 'maior preço' não impede que haja inovação no procedimento, dada a natureza e complexidade do objeto a ser contratado e os constantes posicionamentos assumidos por esta Corte Maior de Contas ao considerar a dimensão do princípio da eficiência, sua aplicação ao caso concreto e o interesse público.*

10.2. Continuando: *"23. O artigo 22, caput e § 8º da Lei nº 8.666/1993 assim determinam:*

*'São modalidades de licitação: I - Concorrência; II - Tomada de Preços; III - Convite; IV - Concurso; V - Leilão.*

*§ 8º É vedada a criação de outras modalidades de licitação ou a combinação das referidas neste artigo."*

10.3. Conclui:

*"24. O administrativista Marçal Justen Filho assim pontua a questão:*

*'Insiste-se em reafirmar, nesse ponto, que a regra do § 8º deve ser interpretada em termos. Nada impede que a Administração produza modalidades inovadoras, inclusive combinando soluções procedimentais, para a promoção de contratos não abrangidos no âmbito específico da Lei nº 8.666 (...)*

*Também não há impedimento em que sejam adotados procedimentos competitivos próprios a propósito de contratações diretas, em que a Administração sequer estaria obrigada a adotar uma das modalidades licitatórias típicas'.*

*25. Inclino-me por seguir o entendimento do renomado*



*doutrinador quanto à possibilidade de inovações nos procedimentos licitatórios. Em que pese meu entendimento quanto à obrigatoriedade de licitar para o objeto da consulta, a obtenção da proposta mais vantajosa, do mais eficiente resultado para a Administração, pode exigir soluções procedimentais que não se encontram devidamente positivadas na lei, até porque não é razoável super a existência de normativo que contemple todas as situações fáticas possíveis no mundo real, cabendo ao gestor se valer da analogia, como exemplifica o artigo 142 da Lei nº 11.101/2002, versando sobre a realização de ativo de empresa submetida a Processo de falência, em que o legislador reconhece a possibilidade de alienação de ativo por pregão, inaugurando uma modalidade híbrida de licitação, qual seja, pregão do tipo maior valor ofertado." Eis o teor da norma trazida à baila no Parecer da Advocacia Geral da União, a acompanhar a peça inicial do consulente:*

*'Art. 142. O juiz, ouvido o administrador judicial e atendendo à orientação do Comitê, se houver, ordenará que se proceda à alienação do ativo, em uma das seguintes modalidades:*

*I - leilão, por lances orais; II - propostas fechadas; III - pregão; (...)*

*§ 2º A alienação dar-se-á pelo maior valor oferecido, ainda que seja inferior ao valor de avaliação.*

*(...)*

*§ 5º A venda por pregão constitui modalidade híbrida das anteriores, comportando 2 (duas) fases:*

*I - recebimento de propostas, na forma do § 3º deste artigo;*  
*II - leilão por lances orais, de que participarão somente aqueles que apresentarem propostas não inferiores a 90% (noventa por cento) da maior proposta ofertada, na forma do § 2º deste artigo".*

## **V - PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**



11. Submeto os autos à consideração superior, propondo:
- 11.1. Conhecer da presente Representação, uma vez cumpridos os requisitos de admissibilidade, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;
- 11.2. Determinar à INFRAERO que observe, por analogia, os exatos termos do [Acórdão 3042/2008-TCU-Plenário](#) (item 9.1.2): a adoção de critério de julgamento de propostas não previsto na legislação do Pregão, do tipo maior valor ofertado para o objeto ora em questão, somente será admissível, em princípio, em caráter excepcional, tendo em vista o relevante interesse público da aplicação deste critério alternativo para o atingimento dos objetivos institucionais do ente público e como mecanismo concretizador do princípio licitatório da seleção da oferta mais vantajosa para a Administração. Tal especificidade deve obrigatoriamente ser motivada e justificada pelo ente público no Processo relativo ao certame, além de ter demonstrada sua viabilidade mercadológica;"

Em que pese não ser recorrente a instauração de processos pelo Município de Belém que tenham como objetivo a obtenção de maior oferta pelo uso de seus bens, é possível que a estratégia se torne uma tônica para alguns segmentos de ação do município, em especial aqueles que busquem desonerar o ente de sua despesa corrente e buscar ofertas de interessados em parcerias comerciais.

Assim, com base na conjugação dos princípios da eficiência da gestão pública e da economicidade, bem assim não existindo qualquer vedação para o uso do pregão como modalidade para este tipo de objeto, considerando-se ainda a maciça jurisprudência dos órgãos de controle, podendo citar além do acórdão transcrito acima, uma série de outros (Acórdão nº 1940/2015 - Plenário ; Acórdão nº 478/2016), é legalmente possível o uso da modalidade de pregão, com critério de julgamento pela maior oferta ao contratante, quando se buscar a concessão de espaços públicos mediante remuneração ao Município de Belém por meio de

**PGM**Procuradoria Geral  
do Município de Belém

outorga onerosa.

### **3. CONCLUSÃO**

Do exposto, e considerando a eventual existência de quaisquer outros documentos ou dados não disponíveis e por isso não analisados, ressalvado o juízo de mérito da Administração e os aspectos técnicos, orçamentários e financeiros, que escapam à análise jurídica desta Procuradoria, concluo pela possibilidade, com base na Lei nº 14.133/2021, na jurisprudência consolidada dos Tribunais de Contas (TCE, TCU), na doutrina especializada e na eficácia do princípio da proposta mais vantajosa, da adoção da modalidade pregão com critério de julgamento de maior oferta, nos procedimentos orientados à concessão de uso de bem público com pagamento de outorga onerosa.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Belém, 16 de junho de 2025.

**ANA CAROLINA LOBO GLUCK PAUL**  
**Procuradora-Geral do Município**